

0718846-1

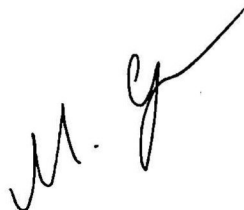
*На правах рукописи*

Спирин Михаил Юрьевич

Теоретические проблемы законотворческой деятельности  
в Российской Федерации

Специальность 12.00.01 - Теория и история права и государства;  
история правовых учений

Автореферат  
диссертации на соискание учёной степени  
кандидата юридических наук



Казань - 2000

Диссертация выполнена на кафедре теории и истории государства и права Самарской государственной экономической академии

Научный руководитель - доктор юридических наук, профессор Ведяхин Владимир Михайлович

Официальные оппоненты:

доктор юридических наук, профессор Щербакова Нина Викторовна;

кандидат юридических наук, доцент Кузнецова Елена Николаевна

Ведущая организация - Казанский юридический институт Министерства внутренних дел Российской Федерации

Защита состоится 3 ноября 2000г. в 10 часов на заседании Диссертационного Совета К. 053. 29. 26 в Казанском государственном университете по адресу: 420008, Республика Татарстан, г. Казань, ул. Кремлёвская, д. 18, ауд. 326.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Казанского государственного университета.

Автореферат разослан "29" сентября 2000г.

Учёный секретарь

Диссертационного Совета К. 053. 29. 26,

кандидат юридических наук,

доцент

Г. Р. Хабибуллина



0718846-1



## Общая характеристика диссертационной работы

### Актуальность темы диссертационного исследования.

В настоящее время, когда политические и экономические реформы, проводимые в России, потребовали интенсивного федерального и регионального законодательства, становится очевидно, насколько важным является значение самого процесса создания закона, процедуры выработки первоначальной концепции будущего нормативного правового акта, обладающего высшей юридической силой, составления и обсуждения его проекта, учёта мнений и интересов различных социальных групп и слоёв, соотношения с другими, уже действующими, нормативными правовыми актами, способность будущего закона адаптироваться в действующей правовой системе, а также к новому законодательству, определение экономических основ его существования и реализации в общественных отношениях. Процесс современного законодательства в Российской Федерации проходит в чрезвычайно сложной обстановке на фоне экономического и социально-психологического кризиса. Это обстоятельство заставляет обращать внимание на отдельные особенности российской законодательской деятельности и её основные свойства, принципы, в некоторой степени отличные от западноевропейского и североамериканского законодательства. Избранный курс углубления политических и экономических реформ заставляет законодателя стремиться к быстрому охвату правовыми нормами новой социальной реальности, урегулированию принципиально новых сложившихся общественных отношений. Подобная оперативность часто негативно сказывается на качестве закона, его внутренней системности, на стабильности правовой системы в целом, на уровне реальной правовой защищённости граждан и их объединений в обществе. В целом, проблема действия и развития российского законодательского процесса в настоящее время является сложной как в теоретическом, так и в практическом отношении. Усложнение парламентских процедур и правотворческой деятельности в целом настоятельно требует значительного повышения уровня профессионализма как со стороны депутатов различных видов представительных органов власти, так и со стороны практических работников аппарата Парламента, Правительства, администрации Президента и других органов госу-

дарственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, непосредственно включённых в процесс подготовки законотворческих решений.

Всё вышеизложенное оказало влияние на выбор темы диссертационного исследования. Останавливаясь не столько на чисто процессуальных аспектах деятельности по разработке и принятию закона, сколько на теоретических проблемах законодательной работы, автор рассматривает основы законотворческой деятельности в России в виде особого творческого процесса, построенного на фундаменте особых принципов и имеющего чёткие и формально определённые логические основания.

Главная теоретическая задача исследования выражается в том, чтобы не просто дать описание процессу прохождения проекта закона (и самого закона) через все необходимые стадии его создания и введения в действие, а установить научные основы соответствующей деятельности, определить вопросы необходимости законодательного регулирования общественных отношений и адекватного отражения социальных ожиданий и потребностей, рассмотреть вопросы научного планирования законотворческой деятельности и прогнозирования последствий принятия закона, проблемы научной экспертизы проектов законов и их модальной сбалансированности, а также вопросы языка законодательства и необходимости создания единого терминологического словаря законотворческой работы.

Особая значимость исследования состоит в возможности применить его отдельные положения, мысли, идеи в процессе разработки концепции конкретного закона и обсуждения его проекта. Принципиальную важность имеет произведённое автором разграничение смежных и часто отождествляемых понятий “правотворчество” и “правообразование”, “законообразование” и “законотворчество”, “законотворческая деятельность” и “законотворческий процесс” и т. д. В процессе изложения вопросов диссертации постепенно выявляются основные причины неисполнения предписаний федеральных и региональных законов.

Таким образом, диссертационная работа представляет собой комплексное исследование теоретических проблем законотворческой деятельности. В ней, например, освещаются такие относительно малоизученные проблемы, как: определение внут-



ренного содержания стадий материального законотворчества, характеристика основных объективных и субъективных факторов, оказывающих воздействие на выработку законотворческого решения, проблема связи данных факторов между собой, установление логических основ процессуального законотворчества, различение основных терминов, характеризующих содержание стадий и этапов законотворческой деятельности.

Содержащиеся в диссертационном исследовании выводы опираются на изучение явлений законотворческой практики, как официально опубликованной, так и непосредственно изученной диссертантом в период работы в аппарате законотворческого комитета Самарской Губернской Думы.

В диссертационном исследовании автор предпринимает попытку подойти к ряду важнейших в настоящее время теоретических проблем законотворчества комплексно и абстрактно, осмыслить законотворческую процедуру как самостоятельную правовую категорию, раскрыть сущность, основные задачи, принципы и элементы этой категории и дать правовую характеристику различным формам её выражения вовне. В то же время конкретная, сложившаяся в ходе реализации права ситуация настоятельно требует осмысления и оценки также деятельности субъектов Российской Федерации как по созданию собственного законодательства, так и по вопросам взаимодействия с Федерацией в рамках единой законотворческой деятельности.

Указанные выше обстоятельства подтверждают высокую степень актуальности научной деятельности, посвящённой разработке проблем законотворчества.

**Состояние научной разработанности темы исследования.**

Проблемы, исследуемые в диссертации, относительно неплохо разработаны в отечественной и зарубежной юридической литературе. В то же время последние фундаментальные научные работы по этой тематике в силу постоянно изменяющихся социально-экономических условий российского законотворчества уже не могут в полной мере разрешить все спорные вопросы законотворческой деятельности в обстановке регулярного появления большого количества новых дискуссионных проблем. Тема законотворчества и его компонентов актуальна именно сегодня,

когда перед российским обществом стоит задача укрепления его правовой основы.

Таким образом, проблемы законотворческой деятельности в теоретическом плане разработаны всё же ещё недостаточно. В основном, данные проблемы рассматриваются на отраслевом уровне конституционного (государственного) права <sup>1</sup> либо изучаются с учётом комплексного подхода в рамках правотворчества как многоплановой и многоаспектной нормообразующей деятельности общества и государства <sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: Василевич Г. А. Проблемы законотворческой деятельности Верховного Совета Республики Беларусь: Автореф. дисс. ... д-ра юрид. наук.-Минск, 1993; Невинский В. В. Конституционный Суд Российской Федерации и правотворчество в России // Вестник Конст. Суда РФ. 1997. № 3.-С. 69 - 72; Парламентское право России / Под ред. И. М. Степанова, Т. Я. Хабриевой.-М.: Юрист, 1999; Студенкина М. С. Некоторые проблемы правотворчества субъектов РФ // Журнал рос. права. 1997. № 1.-С. 59 - 68; Тихомиров Ю. А., Зражевская Т. Д. Правотворчество области как субъекта РФ // Гос-во и право. 1997. № 1.-С. 12 - 17; Четверикова Л. В. Законодательная деятельность субъектов Российской Федерации: опыт и проблемы: (По материалам Респ-ки Коми): Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук.-СПб., 1998; Чехарина В. И. Проблемы законодательного процесса в российском парламенте // Конст. строй России. Вып. 1.-М., 1992.-С. 63 - 71; Чехарина В. И. Федеральное Собрание: законодательный процесс // Конст. строй России. Вып. 11.-М., 1995.-С. 57 - 67; Щетинин Б. В. Проблемы теории советского государственного права.-М.: Юрид. лит., 1969; Щетинин Б. В. Проблемы теории советского государственного права.-М.: Юрид. лит., 1974.

<sup>2</sup> См.: Алексеев С. С. Проблемы теории права: Курс лекций. В 2-х тт.-Свердловск: Свердловский юрид. ин-т, 1972 - 1973; Алексеев С. С. Общая теория права: Курс в 2-х тт.-М.: Юрид. лит., 1981 - 1982; Алексеев С. С. Теория права.-М.: БЕК, 1994; Бошно С. В. Некоторые проблемы правотворчества // Осуществление политической и правовой реформ в РФ. Вып. 1.-М.: РАГС при Президенте РФ, 1996.-С. 125 - 138; Власенко Н. А. Язык права.-Иркутск: Вост.-Сибир. книж. изд-во, АО "Норма-плюс", 1997; Горшенев В. М. Правотворческая деятельность общественных организаций в СССР.-Ярославль, 1972; Ковачев Д. А. Механизм правотворчества социалистического государства: вопросы теории / Всесоюз. науч.-исслед. ин-т совет. законодательства.-М.: Юрид. лит., 1977; Колдаева Н. П. К вопросу о социологических аспектах правообразования // Теория права: новые иссл.-М., 1993.-С. 37 - 44; Концепции развития российского законодательства / Изд-е 3-е, перераб. и доп.-М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 1998; Луць Л. А. К вопросу об объективном и субъективном в правотворчестве (в свете общей теории деятельности) // Вестник Львовского ун-та. Сер. юрид. 1987. Вып. 25.-С. 129 - 133; Научные основы советского правотворчества / АН СССР, Ин-т гос-ва и права.-М.: Наука, 1981; Нашии А. Правотворчество. Теория и законодательная техника / Пер. с румын.; Под ред. Д. А. Керимова и др.-М.: Прогресс, 1974; Пастушенко А. Б. Нормотворчество субъектов РФ: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук.-Н. Новгород, 1996; Пинголкин А. С. Теоретические проблемы правотворческой деятельности в СССР: Автореф. дисс. ... д-ра юрид. наук.-М., 1972; Поленина С. В. Законодательство в Российской Федерации / ИГП РАН.-М., 1996; Поленина С. В., Колдаева Н. П. О Своде законов Российской Федерации (научный взгляд на практическую проблему) / Серия "Новое в юридической науке и практике" / Отв. ред. серии акад.

Проведённые в 70 - 90 гг. XX в. в СССР, Российской Федерации, а также в других странах мира научные исследования в данной сфере значительно обогатили современную юридическую науку важными положениями и выводами, которые были всесторонне изучены автором при проведении диссертационного исследования. В то же время в процессе исследования было выявлено отсутствие чётко разработанного анализа понятийного аппарата данной проблематики и единообразного толкования смысла важнейших категорий законотворчества. Общесоциальная и научная значимость рассматриваемой темы даёт возможность предполагать, что в дальнейшем она привлечёт внимание большого числа учёных и практических работников.

Объектом научного исследования в диссертационной работе является законотворческая деятельность общества и государства как важнейший компонент нормотворчества и правотворческой деятельности.

Предмет диссертационного исследования составляют правовые отношения, возникающие между участниками (субъектами) материальной и процессуальной законотворческой деятельности в России на различных стадиях и этапах их взаимодействия и проявления управленческих ролей в законотворчестве.

#### **Цель и основные задачи исследования.**

Цель диссертационного исследования - комплексное освещение основных теоретических проблем законотворчества, возникающих и проявляющих свою сущность как на стадии предварительной (материальной) законотворческой деятельности, так и на уровне реального (практического; парламентского) законотворческого процесса. Таким образом, целью проведённого исследования является изучение законотворческой деятельности в целом и разработка рекомендаций по совершенствованию

---

Б. Н. Топорнин.-М.: ИПП РАН, 1997; Право и правотворчество: вопросы теории / АН СССР, Ин-т гос-ва и права.-М., 1982; Правотворчество в СССР / Под ред. А. В. Мицкевича.-М.: Юрид. лит., 1974; Седугин П. И. Рождение закона.-М.: Профиздат, 1991; Спиридонов Л. И. Теория государства и права.-М.: "ПРОСПЕКТ", 1997.

теоретической концепции планирования и организации законодательной деятельности непосредственного субъекта законотворчества (парламента) как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Федерации, направленных в целом на повышение общей и специальной эффективности деятельности по созданию, рассмотрению, принятию и введению в действие законов.

Основные задачи исследования:

1) изучение проведённых научных исследований по данной проблематике и критическое их осмысление с учётом современных тенденций развития российского законотворчества;

2) определение места и роли законотворческой деятельности в механизмах реализации государственной власти и правового регулирования общественных отношений, а также - анализ ряда объективных закономерностей, характеризующих организационные и управленческие связи между участниками (субъектами) законотворческой деятельности на основных этапах подготовки и принятия законодательного акта;

3) определение понятия “законотворческая деятельность” и отграничение его от других, близких по смыслу правовых понятий и категорий - “правотворчество”, “законотворчество”, “законотворческий процесс”, “законотворческая процедура”, “законодательный процесс” и др.;

4) установление сущности, основных принципов, логических основ и задач законотворческой деятельности и на основе этого формулирование её цели;

5) выявление и анализ различных по своему характеру проявления факторов эффективности и развития законотворческой деятельности;

6) рассмотрение различных элементов (компонентов) законотворческой деятельности, указание на существующие различия между ними и их взаимосвязь, а также - разработка некоторых предложений по изменению организации законотворческой деятельности, способных содействовать повышению качества её результатов.

Решение указанных задач является необходимым условием выработки конкретных научных и практических рекомендаций по избранной теме исследования.

## Теоретическая основа диссертационного исследования.

Основные проблемы законотворческой деятельности в настоящее время находятся в центре внимания учёных, как специалистов в области общей теории права, так и правоведов-конституционалистов. Большое значение для раскрытия понятия и определения содержания стадий (элементов) законотворчества имеют фундаментальные теоретико-правовые и государственно-правовые исследования таких учёных, как Н. Г. Александров, С. С. Алексеев, М. И. Бобнева, О. А. Гаврилов, В. М. Горшенев, А. И. Денисов, Г. Елтинек, Д. Л. Златопольский, О. С. Иоффе, В. Н. Карташов, Д. А. Керимов, Н. П. Колдаева, Н. М. Коркунов, А. И. Королёв, В. В. Лазарев, Т. В. Наконечная, П. Е. Недбайло, В. С. Нерсисянц, А. С. Пиголкин, С. В. Поленина, В. Н. Протасов, И. Сабо, Л. И. Спиридонов, Ю. А. Тихомиров, Р. О. Халфина, В. А. Четвернин, Г. В. Швеков, Г. Ф. Шершеневич, Р. Штаммлер, Б. В. Щетинин, А. И. Экимов, Л. С. Явич и др.

Проблемы законотворческой деятельности исследовались в разное время А. И. Абрамовой, С. А. Авакьяном, В. В. Алёхиным, С. В. Боботовым, Н. А. Бобровой, С. А. Боголюбовым, В. И. Васильевым, Б. В. Дрейшевым, Т. Д. Зражевской, Д. А. Ковачевым, Э. П. Курис, М. Лесаж, Л. А. Луць, Д. Маловой, М. А. Митюковым, А. В. Мицкевичем, Л. А. Морозовой, А. Нашиц, В. Д. Переваловым, М. В. Прохоровым, М. Я. Ронсанским, П. И. Седугиным, М. С. Студенкиной, Н. Ю. Трещетенковой, В. С. Троицким, Л. В. Четвериковой, В. И. Чехариной, А. Ю. Чуковенковым, С. И. Шишкиным, В. А. Штокало, А. А. Юговым и др.

Различным аспектам законотворческого процесса посвятили свои труды П. И. Астров, В. К. Бабаев, В. А. Баранчиков, Е. Н. Барышников, А. А. Белкин, Б. Я. Бляхман, В. Богдэнор, Л. М. Бойко, С. Н. Братусь, А. С. Булатов, М. В. Бятец, А. Н. Виноградов, В. А. Власов, Л. Д. Воеводин, И. В. Выдрин, В. К. Грищук, П. П. Гурсев, И. А. Дубов, Л. Н. Завадская, С. Завадский, Ю. А. Иванов, А. Г. Каблуков, И. Ф. Казьмин, Ф. З. Касумов, Т. В. Кашанина, А. Д. Керимов, М. Г. Кириченко, О. А. Колобов, В. С. Комаровский, А. М. Коновалова, А. А. Корнилов, Э. К. Короткова, А. А. Косовец, Н. В. Котелевская, А. А. Котенков, С. Г. Краснояружский, Л. Т. Кривенко, В. А. Кряжков, Л. В. Лазарев, В. В. Лапаева, И. В. Левакин, М. А. Литвинова, А. И. Лукьянов,

Е. А. Макарова, В. П. Малков, А. В. Малько, А. Д. Мамедли, Ю. И. Мельников, В. В. Невинский, Л. А. Нудненко, Л. А. Окуньков, А. В. Олсфиренко, В. Н. Орлов, А. М. Осавелиук, С. С. Павкович, С. А. Пашин, Л. В. Петрова, Г. С. Прокофьев, Т. Н. Рахманина, И. Н. Сениякин, А. А. Сергунин, Н. В. Сильченко, Т. В. Сойфер, И. М. Степанов, Б. А. Страшун, В. М. Сырых, В. В. Толстошеев, А. И. Трусов, В. И. Туранов, Г. М. Хачатрян, Г. Т. Чернобель, Е. О. Чинарян, Р. В. Шагиева, Н. А. Шевелёва, Н. В. Шелюто, С. Н. Шишкин, Н. В. Щербакова, С. Н. Юсупов, Ю. В. Янковской и др.

В последние годы защитили докторские и кандидатские диссертации по проблемам, прямо либо косвенно связанным с законотворческой деятельностью в Российской Федерации, А. А. Алсйник, В. Н. Баландин, Ю. Н. Бацев, Р. С. Болдырева, С. В. Бошно, И. И. Бушуев, Г. А. Василевич, А. И. Гудков, Б. П. Елисе-ев, В. А. Купин, Т. В. Кухарук, С. Н. Кухтик, А. Л. Кучеров, М. И. Левина, Е. Е. Никитина, А. Б. Пастушенко, И. А. Побережная, М. В. Прохоров, В. Ю. Рагозин, Е. М. Савельева, В. И. Савин, А. А. Старовойтов, Г. Н. Чеботарёв, Л. В. Четверикова, С. Г. Чубукова.

Таким образом, диссертационное исследование базируется на проведении критического анализа достаточно широкого круга научных трудов по теории права и государства и конституционному (государственному) праву с привлечением работ по другим отраслям научного знания и, прежде всего, по философии, политологии, менеджменту.

#### **Методологическая основа исследования.**

Основываясь на признании плюралистичности методологических подходов к раскрытию сути разнообразных общественных явлений, в диссертационном исследовании автором были использованы научные положения диалектической и гуманистической философии, учение о взаимосвязи и взаимообусловленности социальных явлений, такие общенаучные методы исследования, как системный анализ изучаемых явлений и синтез полученных результатов исследования, индуктивного и дедуктивного умозаключений, социологического изучения законотворческого процесса и результатов деятельности законодательных органов государства, сравнительного анализа явлений законотворчества на общегосударственном и региональном уровнях. В процессе разработки различных аспектов темы использовались также ис-

торико-юридический, сравнительно-правовой, статистический, формально-логический, структурно-логический и другие частно-научные методы познания.

В работе широко используется системный подход, выразившийся в анализе проблем законотворчества как на теоретическом, так и на отраслевом уровне, в комплексном анализе разнообразных проблем, так или иначе проявляющихся в процессе создания и рассмотрения проекта закона, принятия и введения в действие законодательного акта. Такой подход позволил автору сцелать ряд теоретических обобщений, а также сформулировать некоторые рекомендации по совершенствованию действующего законодательства Российской Федерации и её субъектов.

Источниковедческую (нормативно-правовую) базу диссертационного исследования образуют: Конституция Российской Федерации 1993г., федеральные законы, регулирующие процесс правотворчества, соответствующие акты Президента Российской Федерации, регламенты Совета Федерации и Государственной Думы ФС РФ, законы Самарской области и других субъектов Российской Федерации, регулирующие вопросы законотворческой процедуры, конституции и иные нормативные правовые акты (в том числе - регламенты парламентских учреждений) различных государств мира, аналитические материалы аппаратов Государственной Думы ФС РФ, Самарской Губернской Думы, планы законопроектных работ федерального и региональных парламентов, материалы заседаний и рекомендации Объединённой комиссии по координации законодательной деятельности, проекты федеральных законов и законов Самарской области, материалы научных и научно-практических конференций и семинаров международного, всероссийского и регионального уровня по данной проблематике.

Исследование подготовлено также на основе личного опыта диссертанта по участию в законотворческой деятельности на уровне Самарской области в качестве помощника депутата Самарской Губернской Думы, сотрудника аппарата законотворческого комитета Самарской Губернской Думы.

Научная новизна диссертационной работы состоит в проведении комплексного монографического исследования актуальных проблем законотворческой деятельности как важной состав-



ляющей процесса взаимодействия субъектов государственной (политической) власти и общества; в производстве теоретической разработки непосредственно действующих факторов эффективности и развития законотворчества; в системе закреплённых предложений основных способов систематизации и учёта этих факторов под углом зрения возможности и необходимой направленности коррекции поведения субъектов законотворческой деятельности путём внесения изменений в организацию самой законотворческой деятельности.

Научная новизна исследования также выражается в следующих основных положениях, которые выносятся на защиту:

1) законотворческая деятельность общества и государства рассматривается как самостоятельная правовая категория, основанная на развитии явления правотворчества;

2) законотворческая деятельность многоаспектна и обладает разноуровневым характером; в зависимости от соответствующего уровня её изучения можно выделять не совпадающие по характеру группы элементов (компонентов), её составляющих;

3) проводится принципиальное различие как между законотворческой деятельностью и смежными правовыми явлениями, так и между отдельными структурными частями самой этой деятельности (её уровнями, стадиями, способами воздействия на проект закона или закон, действиями и решениями субъектов этой деятельности, законотворческими мероприятиями различных видов);

4) ставится вопрос о необходимости детального законодательного регулирования материального аспекта законотворческой работы;

5) даются комплексные определения законотворческой деятельности и законодательного процесса;

6) устанавливается необходимость разработки и принятия специальных (возможно даже - кодифицированных) законов, регламентирующих содержание этапов процессуальной законотворческой деятельности и вопросы развития законодательной техники;

7) в рамках диссертационного исследования выделяется целый ряд теоретических проблем правотворчества и законотворческой деятельности, решение которых, как подчёркивается



в заключении диссертации, должно стать одним из приоритетных направлений работы для исследователей соответствующей проблематики:

а) проблема определения влияния объективного процесса правообразования на сущностные свойства более субъективного по своему характеру правотворчества;

б) проблема учёта объективных факторов влияния окружающей социальной действительности на стадии правотворчества;

в) проблема познания и применения юридической квалификации как особого процесса (процедуры) соотношения мира социального (сущего) и мира формально-юридического (должного);

г) проблема установления соотношения юридической квалификации и юридической техники (законодательной техники);

д) проблема субъекта правообразования и законообразования;

е) проблема установления взаимосвязи видов правообразования и соответствующих им по определённым признакам видов законообразования;

ж) проблема принятия и введения в действие международных (глобальных) и местных (муниципальных) законов (в сравнении, например, с модельными законами). Ещё одной проблемой данного порядка является выяснение того, что, собственно, отличает существо правового регулирования на региональном и муниципальном уровнях;

з) проблема конкуренции полномочий различных субъектов право- и законообразования и др.

### **Научная и практическая значимость диссертационного исследования.**

В работе высказаны рекомендации по качеству подготовительной (предварительной) работы, предшествующей реализации права законодательной инициативы; учёт соответствующими субъектами высказанных автором рекомендаций и замечаний позволит повысить качество разрабатываемых и вносимых на рассмотрение парламента проектов законов.

Выводы и предложения, сделанные в ходе исследования, могут быть использованы в обеспечении законотворческой работы депутатов как федерального, так и регионального уровня. Материалы диссертационного исследования могут применяться в учебных курсах подготовки, переподготовки, повышения квалификации и самообразования государственных служащих - сотрудников аппаратов федерального и региональных парламентов, а также работников соответствующих органов исполнительной власти. Отдельные концептуальные положения, выработанные автором в ходе подготовки диссертационной работы, уже используются в процессе преподавания диссертантом юридических дисциплин как теоретического, так и государственно-правового характера на экономико-правовом факультете Самарской государственной экономической академии и на юридическом факультете Самарского государственного университета; сформулированные в работе выводы и основные положения развивают и дополняют соответствующие разделы науки и учебной дисциплины "Общая теория права и государства", а также дисциплин "Государственное (конституционное) право Российской Федерации", "Государственное (конституционное) право зарубежных стран"; они могут использоваться при разработке различных спецкурсов (например, "Законодательная деятельность", "Основы юридической техники", "Стадии законотворческого процесса").

Материалы диссертации могут быть также использованы при проведении дальнейшего исследования соответствующего круга проблем, могут найти применение в качестве методических разработок при составлении разного рода учебных программ.

Практическая значимость проведённого исследования состоит в том, что в нём предложены реальные подходы к осмыслению текущей и прогнозируемой законотворческой деятельности в Российской Федерации, в том числе и на уровне субъектов Федерации. Полученные в результате проведённой работы выводы и предложения имеют непосредственное отношение к реальной политике Российского государства в сфере укрепления парламентаризма и конституционализма и могут быть использованы для обоснования ряда практических мер по разработке текущего законодательства, в работе по совершенствованию форм и мето-

дов работы законодательных и исполнительных органов государственной власти в рамках законотворческой деятельности.

#### **Апробация результатов исследования.**

Основные теоретические выводы и положения диссертации нашли своё отражение в научных публикациях автора по теме проведённого исследования, были обсуждены и одобрены на заседаниях кафедры теории и истории государства и права Самарской государственной экономической академии и кафедры теории и истории государства и права; международного права Самарского государственного университета, в ходе Всероссийской (научно-практическая конференция “Конституционно-правовая защита прав и свобод личности в РФ”. Пенза, Приволжский Дом знаний, декабрь 1998г.), областных (I и II научно-практические правовые конференции памяти д. ю. н., профессора Н. И. Коняева. Самара, Самарский муниципальный университет М. В. Няяновой, апрель 1999г.; апрель 2000г.) и вузовских (Самарская государственная экономическая академия - апрель 1998г., апрель 1999г., апрель 2000г.; Самарский государственный университет - апрель 1999г., апрель 2000г.) научно-практических конференций, посвящённых проблемам теории права и государства.

Многие теоретические выводы проделанного исследования активно используются в учебном процессе в Самарской государственной экономической академии и в Самарском государственном университете.

#### **Научные публикации.**

По теме проведённого исследования диссертантом было опубликовано 5 научных статей, а также ещё 2 статьи в настоящее время сданы в печать.

#### **Структура диссертационной работы.**

По своей структуре диссертационное исследование состоит из введения, двух разделов, включающих в себя соответственно четыре и две главы, заключения и списка использованных нормативных правовых актов и специальной литературы.

#### **Основные положения диссертации**

Во введении диссертации обосновывается актуальность темы работы, определяются объект, непосредственный предмет и методология исследования, формулируются цель и основные за-

дачи исследования, даётся общая характеристика состояния теоретической разработанности проблем исследования, раскрываются научная новизна, теоретическая и практическая значимость проведённой работы, указываются основные положения исследования, выносимые на защиту.

Первый раздел диссертации «Теоретические проблемы материального аспекта законотворчества» устанавливает принципиальное деление всей законотворческой деятельности, производимой обществом и государством, на два аспекта (компонента): материальный (предзаконотворческая или законопроектная деятельность) и процессуальный (собственно законотворчество или законодательный процесс). Данный раздел включает в себя четыре главы, в рамках которых производится анализ как всего материального законотворчества в целом, так и отдельных правовых явлений, входящих в него в качестве составных, системообразующих частей.

Первая глава первого раздела диссертационного исследования «Правотворчество и законотворческая деятельность: соотношение и системный анализ» посвящена вопросам выделения законотворческой деятельности из родового явления «правотворчество» и соотношения их сущностных свойств.

Автор диссертации указывает, что в системе правового регулирования общественных отношений основное место занимает правотворческая деятельность общества и государства и обращает внимание на то, что она является важнейшей частью более общего и абстрактного правообразующего процесса. Обращается внимание на необходимость принципиального различения терминов «формирование права» («правообразование») и «правотворчество», поскольку на современном этапе развития общества понятие «правотворчество» призвано охватить более широкий круг явлений, включать в себя все сложные процессы, предшествующие принципиальному решению о подготовке проекта нормативного правового акта, выявить потребности в правовом регулировании тех или иных видов общественных отношений, направление и характер такого регулирования.

Обсуждение проблем определения понятия и внутренней организации правотворчества (а также нормотворчества и законотворчества как его важнейших разновидностей), как считает

автор, выступает в качестве актуальной задачи науки теории права; в диссертации обращается внимание на сложный характер правотворческой деятельности (и иных производных от неё социально-юридических процедур) и её обусловленность уровнем развития правовой культуры общества и внутреннего содержания самих общественных отношений, объективно нуждающихся в нормативном правовом регулировании.

Как полагает диссертант, законотворческая деятельность представляет собой не столько формально-правовое, но, прежде всего, социально-правовое явление: если законотворчество в общем виде определяется как деятельность, направленная на создание правовых норм, обладающих высшей юридической силой, то законотворчество, как специально-юридическая категория, означает соответствующую юридически значимую деятельность. Законотворческая деятельность, будучи урегулированной правом, характеризуется строгой последовательностью операций (действий) по созданию законов и выражается в законотворческом процессе, как юридической форме функционирования механизма законотворчества во времени. В этой связи у автора вызывает возражение отождествление понятий “законотворческий процесс” и “законотворчество” на том основании, что без процесса само по себе законотворчество, как материальная категория, неосуществимо <sup>3</sup>. Различие данных категорий состоит в том, что тот же механизм законотворчества в зависимости от определённых условий может по-разному функционировать во времени; различные же по типу механизмы законотворчества могут характеризоваться в то же время идентичными законотворческими процессами. С другой стороны, в диссертации подвергается сомнению определение законотворческого процесса как фактического содержания законотворчества <sup>4</sup>. Фактическое содержание законотворчества как научной категории составляет, по мнению автора, сама деятельность, направленная на создание закона, осуществляемая через специальный механизм законотворчества. В этом случае законотворческий процесс действует в качестве

---

<sup>3</sup> См., например: Тихомиров Ю. А. Теория закона.-М.: Наука, 1982.-С. 181.

<sup>4</sup> См.: Пиголкин А. С. Теоретические проблемы правотворческой деятельности в СССР: Автореф. дисс. ... д-ра юрид. наук.-М., 1972.-С. 6 - 7.

формы её (деятельности) осуществления, характеристики функционирования механизма законотворчества во времени.

Диссертант указывает, что законотворческий процесс как важнейшая, наиболее значимая составляющая правотворческого процесса является завершающим этапом всего процесса законообразования (создания закона); при этом вопрос о выделении законотворческого процесса из общего процесса законообразования следует решать с учётом субъективного фактора, имеющего значительный удельный вес в законотворчестве. С этой точки зрения, по мнению автора, есть основание говорить о двух взаимодополняющих критериях выделения законотворческого процесса из общего процесса законообразования - социальном и юридическом.

В диссертации производится исследование того, каким должен быть идеальный законотворческий процесс, в наибольшей степени отвечающий требованиям общественного самоуправления. С учётом этого автор делает заключение, что в настоящее время назрела необходимость разработки в рамках теоретической модели законотворчества альтернативной концепции законотворческого процесса и поддерживает в этом аспекте точку зрения Э. П. Курис, которая была высказана и обоснована ещё в 1988 году<sup>5</sup>. В то же время не подвергается сомнению тот аспект традиционной концепции законотворчества, который связан с определением основных этапов развития соответствующей формальной деятельности общества и государства: процесс создания закона от момента возникновения формально выраженного намерения о разработке его проекта до объективизации в виде имеющего высшую юридическую силу конкретного нормативного правового акта, по мнению диссертанта, включает в себя два основных этапа: материальный (предварительный, теоретический) и процессуальный (основной, практический).

На основании этого делается вывод, что законотворчество как важнейшая разновидность право- и нормотворческой деятельности является сложным, системным правовым явлением,

---

<sup>5</sup> См.: Курис Э. П. Теоретические проблемы определения основных направлений совершенствования советского правотворческого процесса // Правотворческая деятельность союзной республики: история и проблемы. Сб. науч. тр. (межведомственный). - Караганда: Изд-во КарГУ, 1988. - С. 34 - 43.

включающим в себя различные механизмы и способы выражения, обладающим особой формой, закреплённой действующим правом в виде законотворческого процесса, и нуждающимся в тщательном научном исследовании с целью достижения более эффективной работы законодательных органов государства над проектами законов.

Законотворческая деятельность рассматривается автором в виде органического единства трёх основных компонентов: познания закономерностей и процессов социальной действительности, деятельности, направленной на придание созданному тексту закона высшей юридической силы и результата - начала действия закона, которые в своих диалектических взаимосвязях и составляют относительно завершённый цикл законотворчества, вслед за которым по восходящей линии следуют в той же последовательности аналогичные циклы, образующие в целом особую систему этого процесса <sup>6</sup>. Из этого делается вывод, что для достижения адекватного отражения в нормативных предписаниях законов происходящих в обществе процессов, необходимо с должной степенью регулярности обнаруживать, изучать и умело использовать в практической законотворческой работе общие объективные закономерности, характеризующие эти процессы. Поэтому, с позиции автора, генеральной предпосылкой создания любого закона является познание субъектом теоретического законотворчества тех сложных факторов (обстоятельств), оказывающих влияние на развитие тех общественных отношений, правовое регулирование которых законодательными средствами диктуется нуждами социального прогресса.

Переходя от определения термина “правотворчество” к видовым понятиям, входящим по смыслу в его состав, диссертант более подробно определяет содержание термина “законотворчество” и соотносит его с содержанием понятия “законотворческая деятельность”. Рассматривая теоретические проблемы законотворческой процедуры, он выделяет несколько основных понятий, характеризующих сущность и содержание соответствующей деятельности (собственно законотворческая деятельность, зако-

---

<sup>6</sup> В дальнейшем данная точка зрения диссертанта будет развита применительно к основным факторам законотворческой деятельности и сформулирована в виде теории “факторной спирали”.



нотворческий процесс, законотворческая процедура, собственно законотворчество, законодательный процесс, законотворческое мероприятие, законотворческое решение и акт законотворчества), и раскрывает содержание каждого из них, а также устанавливает на основе этого их принципиальное отличие друг от друга.

Вся система соответствующих понятий условно подразделяется на две части; данное деление отражает принципиальную разницу между двумя аспектами законотворчества - материальным (теоретическим) и формальным (практическим).

Вторая глава первого раздела диссертации "Сущность права и законотворчества" посвящена философско-правовому исследованию законотворческой деятельности в обществе и государстве через призму философских взглядов на сущность объективного права.

Автор производит соотношение явлений права и законотворчества и на основе этого выясняет, что они выступают в качестве явлений неоднородного порядка: если право выступает объёмным средством регулирования социальных отношений, средством, которое появляется в результате определённой деятельности людей, то законотворчество - это особая система отношений людей по поводу создания и введения в действие наиболее значимых правовых норм, выраженных в законах, на основе уже существующего права (тем самым, данные явления соотносятся как сложноподчинённые причина и следствие).

Говоря о сущности права, диссертант указывает на то обстоятельство, что данная сущность может проявляться неоднозначно. Сущность явления права, по его мнению, одна; она обладает свойством единства, однако при этом может выражаться на разных уровнях познания. Такое утверждение основано на том, что процесс познания окружающей действительности движется от лежащих на поверхности жизни явлений к их сущности первого порядка, в этой сущности вскрываются противоречия, что даёт возможность проникнуть в сущность второго и следующих порядков, вплоть до самой основы изучаемых явлений, под которой понимается наиболее глубокий момент сущности (субстан-



ция) <sup>7</sup>. Под сущностью права третьего, самого глубинного порядка (под субстанцией права) автор в обобщённой форме понимает естественные интересы и потребности каждого отдельного индивида, входящего в общество, как в сфере обеспечения его личной безопасности, так и в экономической сфере, из чего делается вывод, что на данном уровне исследования проблемы феномена права наибольшее значение приобретает уяснение природы и идеи права с позиций естественно-правовой школы.

Установив глубинную сущность права, диссертант переходит к рассмотрению сущности законотворческой деятельности. Характеристика особенностей законотворчества свидетельствует о сложности понимания его сущности; в этом случае автор возвращается к рассмотрению проблемы соотношения права и законотворчества: право в объективном смысле и законотворчество не соотносятся между собой как целое и часть, так как представляют различные состояния; объективное право является прямым следствием законотворчества, и это положение несколько не противоречит теории различения права и закона. По мнению автора, естественно-правовые нормы сами по себе, как объективный итог интеллектуальной деятельности людей, не существуют в принципе, так как категории добра, справедливости, нравственности, свободы, равенства и т. п., лежащие в их основе, разными индивидами могут определяться и применяться по-разному <sup>8</sup>. Из этого делается оригинальный вывод о том, что различение естественного и позитивного права (права и закона) необходимо проводить именно на стадии законотворчества (правотворчества в широком смысле слова), причём право как результат такой деятельности не отличается от закона, понимаемого в широком смысле.

Как полагает диссертант, сущность законотворческой деятельности проявляется на трёх уровнях, однако, в отличие от права, которое является объективным итогом деятельности людей, законотворчество базируется на осознании субъектами та-

---

<sup>7</sup> См. также: Явич Л. С. Сущность права. Социально-философское понимание генезиса, развития и функционирования юридической формы общественных отношений. - Л.: Изд-во ЛГУ, 1985. - С. 80 - 82.

<sup>8</sup> См.: Поленина С. В., Колдаева Н. П. О Своде законов Российской Федерации / ИГП РАН.-М., 1997.-С. 30 - 31; Экимов А. И. Политические интересы и юридическая наука // Гос-во и право. 1996. № 12.-С. 7.

кой деятельности как объективных интересов и потребностей людей, так и своего субъективного значения в процессе принятия того или иного закона (который соответствует этим интересам и потребностям либо не соответствует им). Из этого делается вывод, что естественное право имеет особое значение именно в ходе деятельности по созданию и принятию законов. Следовательно, субъективный момент восприятия окружающей социальной действительности лицами, принимающими участие в законотворческих мероприятиях, является основным и выражает глубинную сущность (субстанцию) законотворческой деятельности.

Третья глава первого раздела диссертационного исследования “Основные факторы эффективности и развития законотворческой деятельности” даёт комплексную характеристику различным социальным и публичным обстоятельствам, условиям, оказывающим принципиальное (как позитивное, так и негативное) воздействие на развитие законотворчества.

Законотворческая деятельность, как полагает автор, обусловлена прямым либо косвенным воздействием огромного количества факторов окружающего социального мира, которые в своей совокупности и дают возможность выразиться в особой правовой форме законодательной воле населения. Диссертант согласен с определением понятия “факторы законодательной деятельности”, данным С. В. Полениной, в соответствии с которым под этими факторами должны пониматься разнообразные явления общественной жизни, воздействующие в той или иной форме на выявление потребности в правовом регулировании, на разработку, принятие, изменение или отмену закона и, в конечном счёте, на его содержание <sup>9</sup>. Данные факторы в диссертации подразделяются на две большие группы (категории): факторы объективного порядка и факторы субъективного характера.

Объективно действующие факторы законотворческой деятельности обладают многими общими чертами с теми принципиальными объективными факторами, которые имеют значение для правотворчества в целом. Однако, проведя соответствующий научный анализ, автор диссертации обнаруживает ряд

---

<sup>9</sup> См.: Поленина С. В. Законотворчество в Российской Федерации / ИГП РАН.- М., 1996.-С. 77.

существенных отличий данных категорий факторов друг от друга.

Говоря о факторах, имеющих субъективное значение, диссертант подчёркивает, что поскольку закон принимается государственным органом (парламентом) либо предлагается этим органом на рассмотрение населению, он несёт в себе черты коллективной воли законодательного органа государственной власти, которая начинает проявляться вовне уже в процессе утверждения плана законопроектных работ парламента, поэтому именно в процессе законотворческой деятельности влияние субъективных факторов особенно велико. Автор соглашается с тем, что данная категория факторов активно воздействует на субъектов общественных отношений и в ходе правообразования как более общего, глобального и родового по отношению к законотворчеству процесса, однако указывает на то, что их действие здесь во многом нивелируется тем обстоятельством, что объективное право нуждается в многократном реальном применении, прежде чем будет обоснована на уровне практики необходимость существования его отдельных норм или иных средств упорядочения поведения людей в обществе. Закон же в этом, по сути, не нуждается, поскольку как раз специально разрабатывается, обсуждается, принимается и вводится в действие с целью последующей многократной реализации. На этом основании делается вывод, что влияние объективных факторов на процесс создания закона следует признать менее значимым, чем воздействие факторов законообразования, обладающих субъективным характером.

Среди субъективных факторов законотворчества в диссертации особо выделяется фактор определённого уровня правосознания законодателя, который оказывает принципиальное воздействие на многие другие факторы субъективного порядка.

В процессе исследования факторов эффективности и развития законотворческой деятельности автор указывает ещё на одну актуальную теоретическую проблему, связанную с выяснением соотношения условий, факторов и причин законотворческой деятельности, и пытается разрешить вопрос: являются ли факторы законотворчества составными элементами его условий или их взаимодействие проявляется в обратном порядке? Попыткой ответа на заявленный вопрос выступает разработанная дис-

сертантом оригинальная теория “факторной спирали” (спирали факторов). Исходя из данной теории, автор диссертации полагает, что понятие “фактор законотворчества” шире по смыслу и объёму таких понятий, как “условия законотворческой деятельности” и “последствия законотворческого процесса”; оно включает в себя данные явления, а также выражено в особых, воздействующих на законотворчество непосредственно в момент его проявления обстоятельствах (т. н. “синхронные факторы”).

В ходе исследования излагаются основы научного понимания факторов, воздействующих на возникновение закона (т. н. “законообразующих факторов”). Автор считает, что комплексное представление о факторах, воздействующих на формирование законов, имеет важное теоретическое и практическое значение и характеризует в общих чертах систему способов воздействия данных факторов на законотворческий процесс посредством группировки всех многообразных факторов в рамки трёх категорий: факторы естественной среды, в которой протекает бытие личности; факторы социально-политической и идеологической среды, в которой действует закон при соответствующем конституционном строе; человеческие факторы, со свойственными им физиологическими, биологическими и психическими особенностями. Особое внимание при этом обращается на факторы третьей группы, которые обладают комплексным характером и играют важную роль в вопросе обоснования многих правовых институтов, нормы которых содержатся в законодательстве различного уровня.

Четвёртая глава первого раздела диссертации “Логические основы и принципы развития законотворчества” посвящена общей характеристике базисных явлений законотворческой деятельности, которые определяют её характер, порядок развития и совершенствования, а также способы взаимодействия с другими юридическими формами проявления общественной и государственной воли.

Теоретические исследования проблем законотворчества позволяют автору прийти к заключению, что эффективная законодательная политика и конкретная законотворческая деятельность в рамках основных направлений этой политики должны отвечать двум фундаментальным требованиям: обеспечению, во-

первых, научного и, во-вторых, демократического характера этой политики и деятельности.

Генеральной основой законотворческой деятельности, по мнению диссертанта, является требование принципиального соответствия существа отдельных законотворческих мероприятий и решений общим принципам и направлениям законодательной политики, а через них - объективным и субъективным общественным потребностям. Другой логической основой выступает требование учёта возможностей, существующих в конкретных условиях каждого этапа общественного развития, для проведения в жизнь намеченных законотворческих решений. Не менее важной основой реализации законотворческих мероприятий является необходимость разработки законодательных средств, обладающих достаточной эффективностью, не противоречащих друг другу и способствующих достижению желаемых социальных результатов.

В диссертационном исследовании обращается внимание на особое значение действия принципов законотворчества, которые одновременно выступают в качестве основных начал осуществления правотворческой деятельности в обществе, хотя, в то же время обладают некоторыми особыми свойствами, позволяющими использовать их только в отношении законотворческих мероприятий, и даётся краткая характеристика содержания основных законотворческих принципов (принцип законности законотворческой деятельности, принцип научной обоснованности законотворческого решения, принцип заимствования и переработки накопленного опыта законотворческой работы, принцип демократизма законотворчества и др.). Особое внимание автор уделяет исследованию содержания принципа практичности (прагматичности) законотворческого решения.

В диссертации выделяются четыре основополагающих принципа законотворческой деятельности, прямо производных от природы и свойств закона (принцип адекватного отражения нормативно-правовых потребностей общества, принцип понятийной определенности, принцип модальной сбалансированности, принцип ретрибутивной обеспеченности) и подробно рассматривается содержание каждого из этих принципов.

Диссертант подчёркивает важность исследования вопроса формулирования дефиниций основных правовых явлений, составляющих основу (базу развития) законотворчества, и сложность дефинитивной работы законодателя, устанавливая, что система используемых в регулятивной практике правовых определений должна базироваться на принципе однозначного и прямого их толкования (принципе юридического консенсуса). В сложившейся ситуации, как специально указывает автор, существует необходимость создания единого официального федерального терминологического словаря законодательства. В случае создания такого словаря в процессе работы над Сводом законов Российской Федерации действующее законодательство в значительной степени будет избавлено от многочисленных коллизий и правовых разногласий, а это обстоятельство, следовательно, сократит общее количество интерпретационных актов различного уровня, занимающихся конкретизацией и толкованием норм законов.

Второй раздел диссертационного исследования “Теоретические проблемы процессуальной законотворческой деятельности” посвящён исследованию практических проблем законотворчества в Российской Федерации, производных как от форм проявления материального аспекта соответствующей деятельности, так и от возникающих противоречий в социальной системе общества, в структуре публичной власти при осуществлении государственной политики. Данный раздел включает в себя две главы.

Первая глава второго раздела диссертации “Общий теоретико-правовой анализ стадий законотворческой деятельности” раскрывает содержание принципа стадийности законотворчества в виде научно обоснованного деления соответствующей деятельности на этапы и стадии.

Автор указывает, что особую роль при уяснении сущности и форм выражения законотворчества играет установление содержания принципа стадийности законотворческого процесса. В рамках диссертационного исследования с учётом накопленных теоретических концепций и разработок предпринимается попытка комплексного осмысления процесса законотворческой деятельности в наиболее существенных формах его проявления.

Делается вывод, что процесс создания закона от момента возникновения намерения о его разработке до объективизации в форме имеющего полную юридическую силу конкретного нормативного правового акта, как показывают анализ действующего российского законодательства (как федерального, так и субъектов Федерации), накопленной научно-теоретической базы по данной проблеме и мирового опыта осуществления законотворческой функции, состоит из двух основных этапов (аспектов):

первый этап законотворчества включает в себя совершение действий, являющихся необходимыми и закономерными предпосылками для реального течения процедур обсуждения и анализа готового текста проекта закона. В этом смысле автор называет данный этап предварительным или теоретическим;

второй этап законотворческого процесса (законодательный процесс) в наибольшей степени урегулирован нормами действующего права и потому является формально определённым (классическим) этапом деятельности по созданию законов, выражающемся в системе организационных мероприятий, которые, в большинстве своём, реализуются при непосредственном участии основного субъекта законотворчества - парламента (или народа в случае вынесения проекта закона на всенародное голосование)<sup>10</sup>.

В рамках данных этапов законотворческого процесса диссертант выделяет целые группы стадий и подстадий, которые конкретизируют содержание деятельности различных лиц по созданию законов и, в некоторой степени, обладают своими собственными определёнными параметрами и значением в рамках законотворчества в целом.

Право законодательной инициативы в общем виде определяется в диссертации как право депутата парламента или иного специально уполномоченного должностного лица либо органа государственной власти вносить на рассмотрение парламента проекты законов и другие важные вопросы государственного и социально-экономического характера, а также мотивированные предложения о внесении необходимых изменений в действующее

---

<sup>10</sup> См., например: Поленина С. В. Законотворчество в Российской Федерации / ИПП РАН.-М., 1996.-С. 4 - 5; Парламентское право России / Под ред. И. М. Степанова, Т. Я. Хабриевой.-М.: Юристъ, 1999.-С. 95 - 96.



законодательство, об отмене или дополнении ранее принятых законов (законопредложения). Таким образом, делается вывод, что основные проблемы, возникающие на стадии реализации права законодательной инициативы, заключаются в определении полномочий субъектов права законодательной инициативы, перечня этих субъектов и возможных правовых вариантов выражения воле самой законодательной инициативы в различных формах.

В диссертационном исследовании специально подчёркивается, что промульгация закона не образует отдельной, необходимой стадии законотворчества и с установлением однообразного, формально закреплённого порядка публикации законов в государстве постепенно теряет своё практическое значение.

В качестве цели дальнейшего исследования диссертант определяет установление основных задач субъектов законотворческой деятельности на каждом отдельном участке их работы с концепциями будущих законов, проектами этих законов либо с уже принятыми в установленном порядке законами. В то же время в диссертации указывается, что исследуемая научная проблема нуждается в проведении обстоятельной теоретико-правовой дискуссии и выработке единого, общего для большинства исследователей подхода к определению стадий законотворчества и их конкретному выражению на практическом, законодательном уровне.

Вторая глава второго раздела диссертации “Теоретические основы реализации этапов законотворческого процесса” развивает отдельные положения предыдущей главы, конкретизируя основные требования, предъявляемые к законотворческой деятельности в Российской Федерации на современном этапе с целью её совершенствования и повышения качественного уровня средств и способов её реализации.

Исследуя содержание и характер стадии законотворческого процесса, автор определяет её как самостоятельный этап процедурных действий по законодательному формированию государственной воли, организационно обособленный комплекс тесно связанных между собой мероприятий, которые направлены на создание конкретного нормативного правового акта. Стадия законотворчества всегда выступает этапом процесса по подготовке и приданию официального значения тексту закона; при этом оп-



ределение самого количества подобных стадий зависит от различий в понимании сущности законотворческой деятельности.

Диссертанту представляется, что наиболее удачным является широкое понимание термина “законотворческая деятельность”, то есть включение в содержание данного термина деятельности по подготовке и обсуждению проектов законов, в которой участвуют различные государственные и муниципальные органы власти, общественные объединения и население в целом.

В рамках второй главы второго раздела диссертации более подробно раскрывается содержание принципа стадийности правовой категории законотворческой деятельности, при этом выделяется ряд характерных признаков законотворческого и законодательного процессов.

В работе особо подчёркивается важность процедуры реализации законодательной инициативы в рамках общего течения законотворческой деятельности и исследуется ряд теоретических проблем, существующих в сфере инициирования проектов законов. Так, определяющим элементом содержания права законодательной инициативы, по мнению автора, выступает его субъектный состав. Делается вывод, что субъект права законодательной инициативы, являясь одновременно субъектом законотворческой деятельности, может выступать в качестве как потенциального носителя соответствующего правомочия, так и реального его обладателя; причём и в том, и в другом случае лицо является реальным субъектом права законодательной инициативы. Сложнее установить, какие лица выступают в качестве субъектов отношений реализации права законодательной инициативы. Правовое отношение законодательной инициативы, содержанием которого выступают система особых субъективных прав и корреспондирующих им юридических обязанностей, возникает лишь в случае, когда проект закона со всеми необходимыми сопутствующими документами внесён в парламент и уполномоченными представителями парламента принято решение о начале процедуры рассмотрения соответствующего пакета юридических документов. Праву субъекта внести законодательную инициативу соответствует обязанность парламента принять к сведению внесённый проект закона и включить его рассмотрение в целом (на уровне концепции) в повестку дня ближайшего заседания органа зако-

нодательной власти, рассмотреть данный законопроект и принять по нему организационное решение. В ходе реализации заявленного права законодательной инициативы парламент так или иначе связан волсизъявлением субъекта, обладающим таким правом, а следовательно, должен рассмотреть поступивший текст проекта закона и принять по нему своё решение. Этой особенностью законодательная инициатива отличается от всех иных видов законопредложений в рамках законотворческой деятельности.

Исходя из этого, диссертант указывает на существование весьма важной проблемы на уровне подготовки проектов законов: необходимо ли предоставлять столь значительные инициативные права отдельным депутатам или же стоит предусмотреть жёсткие средства регулирования соответствующей законопроектной деятельности? Представляется, что в данном случае необходимо использовать мировой парламентский опыт, который идёт по пути постепенного сокращения общего количества депутатских законодательных инициатив и увеличения значимости инициатив органов исполнительной власти в пределах их компетенции <sup>11</sup>.

В диссертации уделяется внимание процессу развития парламентских органов законотворческой работы (комиссий, комитетов и др.), изложению особенностей законодательной процедуры, направленной на обеспечение всестороннего и эффективного обсуждения принятых к рассмотрению проектов законов, ряду особенностей, характеризующих порядок обсуждения проектов законов в различных государствах, определённым особенностям самого технического порядка принятия законотворческих решений в разных странах.

Автор указывает на существование актуальной теоретической проблемы российского законотворчества, выражающейся в установлении точного момента времени, в который проект закона перестаёт быть таковым и переходит в новое качество - качество закона. В диссертации обращается внимание на существующие содержательные различия таких понятий, как публика-

---

<sup>11</sup> См., например: Лесаж М. Законотворческая работа во Франции: (Беседа с франц. политологом и юристом М. Лесажем / Записал А. Гринберг) // Народ. депутат. 1992. № 17.-С. 117 - 119; Богдановская И. Ю. Законотворчество в Англии: от билля к закону // Совет. гос-во и право. 1983. № 5.-С. 127 - 131; Штокало В. А. Законодательный процесс в Ирландии // Вестник МГУ. Сер. 11. Право. 1980. № 6.-С. 71 - 77.

публикация (опубликование) текста закона и обнародование принятого закона.

**Заключение диссертации** посвящено подведению итогов проведённого исследования. В нём сделаны необходимые обобщения, в концентрированном виде сформулированы основные выводы и предложения автора по совершенствованию и развитию различных направлений текущей законотворческой деятельности в Российской Федерации. В частности, выделяется целый ряд теоретических проблем правотворчества и законотворческой деятельности, решение которых, как представляется, должно стать одним из приоритетных направлений работы для исследователей данной проблематики.

Подводя итоги диссертационному исследованию, автор обращает особое внимание на то обстоятельство, что весьма существенной и постоянно усложняющейся проблемой современного законотворчества в России является постепенная корпоративизация законотворческой деятельности, связанная с принятием нормативных решений в пользу определённых групповых (корпоративных) интересов.

- - -

**Основные положения диссертационного исследования изложены в следующих научных публикациях автора:**

1. Спирин М. Ю., Ведяхин В. М. Сущность законотворческой деятельности как конституционно-правовой основы прав и свобод человека и гражданина в РФ (с позиции сопоставления естественного и позитивного права) // Сборник материалов Всероссийской научно-практической конференции "Конституционно-правовая защита прав и свобод личности в РФ" / Под ред. В. В. Гошуляка, В. В. Маркина.-Пенза: Приволжский Дом знаний, 1998.-С. 7 - 9. (в соавторстве) 0,2 п. л.

2. Спирин М. Ю. Сущность права и законотворчества (философско-правовой аспект) // Вестник Волжского университета им. В. Н. Татищева. Серия "Юриспруденция". Вып. 6.-Тольятти: Изд-во ТолПИ, 1999.-С. 47 - 56. 0,8 п. л.

3. Спирин М. Ю. Законотворчество и законотворческий процесс: теоретические проблемы соотношения и определения внутренней структуры // Вестник Волжского университета им. В. Н. Татищева. Серия "Юриспруденция". Вып. 8.-Тольятти: Изд-во ТолПИИ, 2000.-С. 12 - 19. 0,4 п. л.

4. Спирин М. Ю. Стадии законотворческого процесса (теоретико-правовой анализ) // Вестник Волжского университета им. В. Н. Татищева. Серия "Юриспруденция". Вып. 9.-Тольятти: Изд-во ТолПИИ, 2000.-С. 51 - 58. 0,4 п. л.

5. Спирин М. Ю. Специфика законотворческого познания // Вестник Волжского университета им. В. Н. Татищева. Серия "Юриспруденция". Вып. 10.-Тольятти: Изд-во ТолПИИ, 2000.-С. 199 - 205. 0,35 п. л.

6. Спирин М. Ю. Материальный и процессуальный аспекты законотворческой деятельности // Сборник материалов I научно-практической правовой конференции памяти д. ю. н., профессора Н. И. Коняева 9. 04. 1999г.-Самара: Самарский муниципальный университет М. В. Наяновой, 2000. 0,2 п. л. (в печати).

7. Спирин М. Ю. Основные факторы, детерминирующие законотворческую деятельность; их категории и отличие от правообразующих факторов // Сборник материалов II научно-практической правовой конференции памяти д. ю. н., профессора Н. И. Коняева 21. 04. 2000г.-Самара: Самарский муниципальный университет М. В. Наяновой, 2000. 0,3 п. л. (в печати).

---

Подписано в печать 20.09.2000 г.

Объем 2,0 п.л. Формат 60x84/16. Бум. офсет.

Печать оперативная. Тир. 100 экз. Заказ № 19.

Отпечатано в типографии "Оптима".